

AperTO - Archivio Istituzionale Open Access dell'Università di Torino

## Comuni al bivio: assetti proprietari, performance e riforme nei servizi pubblici locali

### This is the author's manuscript

*Original Citation:*

*Availability:*

This version is available <http://hdl.handle.net/2318/1518686> since 2019-02-05T13:14:53Z

*Terms of use:*

#### Open Access

Anyone can freely access the full text of works made available as "Open Access". Works made available under a Creative Commons license can be used according to the terms and conditions of said license. Use of all other works requires consent of the right holder (author or publisher) if not exempted from copyright protection by the applicable law.

(Article begins on next page)

# **Comuni al bivio: assetti proprietari, performance e riforme nei servizi pubblici locali**

Bernardo Bortolotti  
Università di Torino

Laura Pellizzola  
Fondazione Eni Enrico Mattei

Carlo Scarpa  
Università di Brescia

Gennaio 2011

## 1. Introduzione

Da oltre un secolo a questa parte, il capitalismo municipale, cioè la presenza degli enti pubblici locali nell'azionariato delle imprese, è un fenomeno strutturale della nostra economia. Da sempre il tema ha animato un acceso dibattito fra chi sosteneva che avrebbe contribuito al miglioramento della qualità della vita nelle città, e chi invece temeva che una presenza pubblica così capillare avrebbe prodotto notevoli inefficienze. In questo breve articolo, non ci proponiamo di risolvere la questione, ma di fare il punto sulla presenza di Comuni, Province e Regioni nella proprietà delle imprese che erogano servizi pubblici locali e di valutarne alcune conseguenze economiche, anche a valle di nostre ricerche più ampie che mostrano tra l'altro come circa il 40% della spesa complessiva degli enti locali in Italia sia convogliata tramite imprese pubbliche locali.<sup>1</sup>..

I processi di riforma dei servizi pubblici locali si innestano in questo dibattito, con una crescente enfasi sulle forme di impresa aperte alla presenza pubblica locale, sulle modalità della individuazione del gestore dei servizi e sulla relazione pubblico-privato. Grazie a una banca dati costruita sui bilanci di un vasto campione di imprese medio-grandi partecipate dagli enti locali italiani, esaminiamo le caratteristiche di questo comparto nel tentativo di verificare l'impatto delle riforme che son ora sul tappeto

Il lavoro è organizzato come segue. Nella prossima sezione riprendiamo le radici del dibattito durante il secolo scorso, mentre nella sezione successiva vediamo come da tali premesse abbiano preso avvio i tentativi di riforma dagli anni Novanta in poi, sfociati poi negli interventi legislativi del periodo 2008-2010, che rappresentano una importante svolta che potrebbe incidere in profondità sul settore negli anni a venire. La sezione 4 presenta i dati che abbiamo analizzato, su base geografica e settoriale. La sezione successiva si concentra invece sulla performance di queste imprese pubbliche, mostrando alcuni dei problemi oggi esistenti. La sezione 6 confronta in particolare le imprese totalmente pubbliche con quelle miste, aperte agli investitori privati, mostrando in quale misura si evidenzino diversi livelli di efficienza. La sezione finale contiene alcune delle principali conclusioni dell'analisi, sottolineando i problemi tuttora aperti.

---

<sup>1</sup> V. Scarpa *et al.* (2009).

## 2. Le radici storiche

La presenza degli enti locali (comuni, in primis) nell'azionariato di imprese ha le radici nello straordinario mutamento delle nostre città verso la fine dell'Ottocento, con la rapida urbanizzazione e la crescita dei bisogni di un ceto medio urbano sempre più rilevante. Alcuni milioni di persone si trasferivano dalla campagna alla città e questo portò in primo piano nel dibattito la questione del servizio idrico e la distribuzione del gas. I progressi tecnologici stavano poi rendendo redditizi gli investimenti anche nella produzione e distribuzione di energia elettrica. La sola soluzione prevista dalle leggi vigenti a metà Ottocento era quella della concessione a società private<sup>2</sup>, e a questo tipo di investimenti partecipò anche il capitale estero, soprattutto francese.<sup>3</sup>

Il dibattito italiano era animato dalle nuove ideologie socialiste, già diffuse nel resto d'Europa, e dagli stimoli provenienti dalla scuola di finanza pubblica (a partire ad esempio da Montemartini, 1902), e ciò rese la municipalizzazione un'opzione di rilievo nell'ambito delle scelte di politica pubblica. In Italia i pensatori socialisti interpretavano la via dell'intervento pubblico almeno locale (il cosiddetto "socialismo municipale") come mezzo per alleviare le dure condizioni di vita dei ceti sociali meno abbienti, mentre allo stesso tempo altri pensatori sottolineavano come la gestione pubblica di servizi redditizi avrebbe potuto aiutare le amministrazioni locali in una situazione di crescenti richieste da parte della popolazione.

Alcune delle prime esperienze di municipalizzazione sono state favorite anche dagli esempi virtuosi di altri paesi europei. Per molti servizi, si dovette aspettare la legge del 1898 sul credito comunale e provinciale affinché le prime iniziative municipalizzatrici potessero prendere vita.<sup>4</sup> Questa legge permise ai comuni di

---

<sup>2</sup> Le concessioni ai privati erano particolarmente generose a causa della debolezza delle amministrazioni comunali. Potevano anche essere di lunghissima durata e legate a canoni che rimanevano immutati all'aumentare della domanda e dei ricavi conseguiti, facendo gravare sul comune tutto il peso di un mercato di monopolio.

<sup>3</sup> Per esempio i francesi investirono capitali nell'illuminazione delle città, come a Torino dal 1837, e Venezia e Genova nel 1844; al momento dell'Unità, il capitale francese controllava l'illuminazione a gas di numerose città del Nord, oltre che di Firenze, e dal 1861-62 di Napoli e Palermo. Tra le prime attività ad attirare capitali stranieri (anche in questo caso soprattutto francesi) vi furono anche gli acquedotti. Nel decennio 1875-1886, si effettuarono importanti investimenti in trasporti sia urbani che extraurbani. Al termine del periodo, l'Italia possedeva la rete tramviaria più estesa d'Europa, dove oltre il 70 per cento delle linee costruite erano controllate da capitali esteri, quasi interamente (il 92 per cento) di provenienza belga.

<sup>4</sup> Fino a fine Ottocento, la legislazione italiana era caratterizzata da norme di settore abbastanza eterogenee. Da una parte, erano obbligatorie per i comuni sia la realizzazione che la manutenzione delle strade. Per alcuni servizi per i comuni dovevano invece garantire un intervento diretto, in particolare

possedere beni e stabilimenti e includeva nell'elenco delle possibili entrate comunali la rendita. L'unica forma di gestione contemplata era quella in economia e la gestione pubblica rappresentava soltanto l'alternativa, in quanto il comune doveva dare priorità all'industria privata.

Nello stesso, una commissione presieduta dall'on. Lucchini iniziò a elaborare un disegno di legge sulla gestione municipale dei servizi pubblici. Il progetto però non riuscì a superare le resistenze conservatrici che fecero naufragare questo primo tentativo. Solo la Legge Giolitti n.103 del 1903 sulla municipalizzazione portò importanti risultati, istituendo un impianto che ha di fatto marcato l'organizzazione del comparto almeno fino agli anni Novanta.

Il relatore on. Majorana, presentando il disegno di legge, affermava che la situazione sociale richiedeva un intervento legislativo che desse una risposta univoca ai crescenti bisogni della società moderna, e per farlo era necessario abbandonare l'idea che l'iniziativa privata fosse l'unica soluzione, per di più così onerosa.<sup>5</sup> Perfino l'Inghilterra, patria del liberismo, si era dotata di legislazione sociale volta a sostenere le classi più deboli. Nella relazione di Majorana vi era però anche consapevolezza dei pericoli insiti nella gestione diretta da parte degli enti locali: l'iniziativa privata era vista come sinonimo di maggior cura dei conti delle aziende, mentre l'azienda pubblica poteva essere carente di incentivi alla vigilanza e alla reattività necessarie alle imprese di successo, ancor più accentuata dall'assenza di un vero vincolo di bilancio.<sup>6</sup> Il disegno di legge poi approvato consentiva la gestione diretta di una serie di servizi da parte di comuni o consorzi tra comuni, presentando una lista esemplificativa di 19 servizi, basata sulla loro rilevanza nel garantire l'igiene e l'ordine pubblico (trasporti funebri, macelli, mercati e affissioni pubbliche ad esempio).

---

quelli strettamente legati all'igiene e alla difesa della salute pubblica, come i trasporti funebri (legge del 1892), i macelli (1898), e i mercati all'ingrosso (1901). All'altro estremo c'erano le tramvie e le ferrovie, dove era addirittura vietata la gestione diretta da parte degli enti locali.

<sup>5</sup> Sulla base delle Notizie Statistiche dell'epoca, sappiamo che a inizio Novecento una ventina di comuni gestivano un gazometro, mentre le officine elettriche comunali erano presenti in una trentina di città. Presenze significative si registravano in settori quali la fornitura di acqua potabile, la macellazione, la pulizia delle strade e si registravano anche le prime multiutility. Come si vede, i fatti avevano preceduto la norma: i comuni non avevano atteso la legge quadro per intervenire, ma si erano preventivamente organizzati anche se in modi non sempre ordinati. Nella sua relazione, l'on. Majorana riportava il divario tra costi di produzione e prezzi praticati dai concessionari. Ad esempio il gas che poteva essere prodotto al costo di 0,14 lire al metro cubo era venduto a Torino per 0,18, a Milano per 0,21, a Genova per 0,27, a Roma per 0,29, a Firenze e Venezia per 0,30, a Napoli per 0,34 e a Palermo per 0,48.

<sup>6</sup> V: Sapelli (1986) per una lettura più ampia del dibattito in corso nel paese.

La legge riconosceva ai comuni il diritto di revocare le concessioni in essere soggetti privati. Per ciascun servizio comunque assunto in gestione, il comune doveva costituire un'azienda speciale la cui procedura di approvazione rimaneva tuttavia laboriosa<sup>7</sup> e nasceva già con forti deficienze rispetto alle controparti private. La legge ammetteva anche la conduzione in economia per quei servizi che secondo le convinzioni dell'epoca non necessitavano di una struttura industriale<sup>8</sup>. Dopo un ampio dibattito la norma fu approvata e poi integrata dal regolamento 10 marzo 1904, n. 108.

Nel dibattito si affiancarono due posizioni in qualche misura complementari. Da un lato vi era la convinzione che l'intervento pubblico avrebbe saputo meglio interpretare le crescenti esigenze del ceto medio urbano, accompagnando la crescita delle città con una crescita dei servizi, favorendo lo sviluppo e tutelando i consumatori. Dall'altro, si poneva il problema di non lasciare ai privati delle rendite di monopolio, che avrebbero fatto molto comodo alle casse pubbliche. Anche se i pericoli dell'operazione erano chiari almeno ad alcuni, le ragioni a favore sembrarono del tutto prevalenti.

Nel periodo 1905-1912, la Commissione reale si trovò a valutare oltre 250 progetti di municipalizzazione, concentrati soprattutto al centro-nord (Emilia e Lombardia su tutte), mentre a sud di Roma i casi erano meno di una decina. E' necessario precisare che le effettive costituzioni di aziende municipali, se rappresentarono la parte più cospicua per consistenza economica, furono tuttavia solo la parte più trasparente della assunzione dei servizi da parte dei comuni. Infatti, aggirando la norma, che prevedeva la gestione in economia per i soli servizi «di tenue importanza» e «di non prevalente carattere industriale», non pochi comuni decisero di percorrere questa strada, ritenuta più facile. Nel 1915 l'annuario statistico delle città italiane riportava l'esistenza di 3.453 servizi gestiti in economia.<sup>9</sup>

Dopo il periodo bellico, l'atteggiamento dei primi governi fascisti nei confronti della municipalizzazione fu piuttosto ostile, dando una particolare preferenza

---

<sup>7</sup> La delibera del Consiglio comunale doveva prima ricevere la conferma della Giunta provinciale amministrativa, passare poi al prefetto che doveva trasmettere la richiesta ad un organismo nazionale di controllo detto Commissione Reale (CR), alla quale spettava la decisione finale.

<sup>8</sup> In particolare i servizi di fornitura dell'acqua potabile, la fognatura, la nettezza urbana, il trasporto immondizie dalle case, trasporti funebri, macello, mercati, bagni e lavatoi, asili notturni e i semenzai di alberi da frutto.

<sup>9</sup> E' difficile non notare il parallelo con il recente dibattito sulle gestioni *in house*.

all'iniziativa privata,<sup>10</sup> ma senza un quadro del tutto coerente. Accanto all'assalto del fascismo alle autonomie locali, si realizzò in realtà la prima grande riforma del sistema delle municipalizzazioni. Il r.d. 30 dicembre 1923, n. 3047, poi recepito nel Testo Unico del 15 ottobre 1925, n. 2578, concedeva alle aziende municipalizzate una maggiore autonomia di gestione e semplificava il procedimento di assunzione dell'esercizio (ma non quello di riscatto), estendendo anche alle province la facoltà di gestire alcuni servizi tramite aziende speciali.

La crisi del Ventinove condusse poi ad un *revival* dell'intervento pubblico, tornato anche ufficialmente al centro della politica del governo fascista che dovette per necessità modificare il proprio atteggiamento, riconoscendo che proprio la municipalizzazione poteva rappresentare un efficace strumento per attenuare le conseguenze della grave recessione.<sup>11</sup>

Il secondo dopoguerra è un altro periodo di grandi trasformazioni della vita sociale soprattutto nelle città, con una nuova ondata di urbanizzazione di massa, ma senza interventi incisivi sulla municipalizzazione. L'intervento più importante per dimensioni è quello che istituisce la nazionalizzazione delle aziende private del settore dell'energia elettrica e l'istituzione di un unitario Ente di Stato, l'Enel, per effetto della legge 6 dicembre 1962, n. 1643. Queste vicende si intrecciavano poi con i ricorrenti problemi di finanza pubblica locale, rilevanti soprattutto per il settore più problematico, e cronicamente deficitario, ovvero quello dei trasporti.<sup>12</sup>

La prima riforma che mette mano al Testo Unico del 1925 è la Legge 142 del 1990, che conferisce personalità giuridica alle aziende speciali e apre la strada ufficialmente a iniziative comuni con i privati. In questo modo si è cercato di trasferire il sistema delle partecipazioni statali a livello comunale e provinciale, tanto che oggi – come vedremo – le imprese «miste» sono quasi più la regola che non una eccezione.

---

<sup>10</sup> Durante un discorso alla Camera tenuto il 26 maggio 1927, Mussolini tra le linee guida che diede ai Podestà inserì il seguente monito: «Adagio con le municipalizzazioni. Questo è un residuo del vecchio socialismo amministrativo».

<sup>11</sup> Lo stesso Mussolini si spinse a dire, relativamente all'azienda elettrica di Milano, «Se necessario, municipalizzate».

<sup>12</sup> Il deficit complessivo delle aziende municipalizzate, che per legge doveva essere ripianato dai comuni e dalle province, passò da 16,6 miliardi nel 1960 ad oltre 125 miliardi nel 1965, a fronte di un moderato aumento dell'indice dei prezzi al consumo; tale disavanzo era da imputare per il 90 per cento alle aziende di trasporto (114 miliardi), a sua volta derivante per oltre l'80 per cento dal deficit delle aziende delle sei città sopra i 500.000 abitanti. Nel 1962 il deficit delle municipalizzate costituisce l'8 per cento del deficit dei comuni non capoluogo, e sale al 34 per cento nei grandi comuni, fino ad arrivare al 51 per cento per Napoli e Roma.

### **3. Scelte di politica economica e riforme dei servizi pubblici locali**

Nell'attuale ristrutturazione della politica economica nazionale, il livello di governo locale diviene sempre più rilevante. È in atto da tempo un processo di decentramento degli interventi dello stato nel sistema socio-economico, che ha man mano sgretolato il precedente assetto centralista dell'amministrazione pubblica italiana, trasformandolo in un modello più complesso, nel quale – anche quando permane la natura pubblica dell'intervento – emergono articolazioni assai variegate. In questa ristrutturazione, uno dei nodi critici è la stessa definizione di cosa si intenda per servizio pubblico locale.

A prescindere dalla definizione di servizio pubblico, questione troppo ampia per essere trattata in questa sede,<sup>13</sup> si noti che un nodo delicato della questione resta il confine tra nazionale e locale. Ad esempio, sono soggetti a legislazione statale tutti i servizi energetici. Ma mentre la distribuzione elettrica (per la quale le economie di scala non sono certo tali da imporre una gestione unificata a livello nazionale) è soggetta ad una concessione nazionale, il servizio di distribuzione del gas (per il quale la dimensione comunale potrebbe essere opportuna in una grande città, ma non certo in un centro con poche decine di utenze) è invece tipicamente considerato «di pertinenza comunale» e le relative concessioni sono state per molto tempo determinate in quasi totale autonomia dai diversi municipi. Anche se si tratta di monopoli “naturali”, sicuramente ben poco vi è di naturale in questa ripartizione.

Su queste asimmetrie si incardina poi una serie di interventi grazie ai quali la legislazione si è stratificata creando confusione e lasciando spazio a una forte discrezionalità. Il primo passo importante fu la legge 142 del 1990 (in particolare, gli art. 22 e 23), che fornisce all'ente locale un vasto numero di opzioni per la gestione dei servizi pubblici dove, accanto alle forme tradizionali della gestione in economia, dell'azienda municipalizzata e della concessione a terzi si sono aggiunte la «istituzione» (per i servizi di natura sociale) e soprattutto il modello societario. Da allora, l'attenzione si è incentrata proprio sulla società per azioni. In particolare, viene attribuita a comuni e

---

<sup>13</sup> Conviene ricordare che l'attività legislativa della Unione europea in materia si è concentrata sulla nozione di servizi d'interesse generale, menzionando talvolta i «servizi di interesse *economico* generale», senza però mai utilizzare la nozione (di derivazione francese) di servizio pubblico (meno ancora, locale). Su questi temi, v. anche Sabbatini (2007).



province la facoltà di costituire società miste, richiedendo – dal 1992 – che la scelta del socio privato avvenga sulla base di procedure ad evidenza pubblica.<sup>14</sup>

Dopo il tentativo di sistematizzare le norme contenuto nel Testo unico degli enti locali (DLgs 267/2000), che però non si scosta in modo sostanziale dalla Legge 142, inizia una fase, non ancora terminata, nella quale la riforma dei servizi pubblici locali resta al centro di sforzi tanto ricorrenti quanto velleitari. Un primo passo viene compiuto con la legge finanziaria per il 2002 (la legge 448/2001) che ha imposto la gara come unica forma di affidamento dei servizi pubblici di natura industriale e la trasformazione delle aziende speciali e dei consorzi in società di capitali entro il 31 dicembre 2002. Prima che venisse emesso il regolamento attuativo di questa norma, è comparsa una nuova riforma con il decreto legge 269 del 2003 (successivamente modificato dalla legge finanziaria per il 2004), che sostituisce l'obbligatorietà della gara con la possibilità di affidare in via diretta i servizi alle c.d. società *in house*.

Alla data odierna, l'ultima puntata di questa vicenda si è avuta con il varo del regolamento di attuazione (n.168/2010) dell'articolo 23-bis della legge n. 133/2008, norme che incidono soprattutto sulle modalità dell'affidamento e sulla proprietà delle imprese. Sull'affidamento della gestione il principio generale è che esso avvenga tramite gara. Tuttavia, anche in questo caso, è ammessa la scelta dell'affidamento *in house* nel caso in cui l'ente locale ravvisasse condizioni per le quali il ricorso al mercato non sia "efficace e utile" e, anzi, il successivo regolamento ha ampliato le possibilità di tali affidamenti con particolare riferimento al settore idrico. In altri termini, sancito il principio, si introducono molteplici scappatoie sulla cui efficacia solo il tempo riuscirà a dare valutazioni effettive.

Anche il tema della proprietà è poi toccato, in quanto gli affidamenti diretti sono ammessi solo a imprese per le quali si individui un socio privato che entri con almeno il 40% delle quote e significativi compiti gestionali. La spinta verso l'apertura al capitale privato non potrebbe essere più netta. Purtroppo l'assetto della regolazione – nel settore idrico ma ancora di più nei trasporti e nell'igiene ambientale – è ancora ampiamente *in fieri*, così che (non solo su questo punto) è facile concludere che il dibattito non ha ancora raggiunto la sua fase finale.

---

<sup>14</sup> La legge 127/1997, la c.d. legge Bassanini-bis, ha poi cercato di snellire il processo di trasformazione delle aziende speciali in società per azioni.

## 4. Le imprese pubbliche che erogano Servizi pubblici locali

La fonte principale dei dati relativi alle imprese pubbliche da noi considerate è l'*Ownership Database* costruito dal Bureau van Dijk, che è parte della banca dati Amadeus. La fonte comprende un milione e mezzo di imprese europee non finanziarie che soddisfano almeno uno dei seguenti criteri dimensionali: i) fatturato superiore a un milione e mezzo di euro; ii) attivo totale superiore a tre milioni di euro; iii) occupazione superiore ai venti dipendenti (solo imprese veramente piccole dovrebbero sfuggire a questo campione).<sup>15</sup> Su questa base si sono ricostruiti i dati di bilancio consolidati delle imprese partecipate da almeno un ente locale (con questa dizione comprendiamo non solo province e comuni, ma anche regioni). L'anno di riferimento della nostra complessa ricostruzione è il 2005.

A quella data, enti pubblici locali risultano azionisti in oltre un migliaio società (che scendono a oltre 700 considerando i conti consolidati), con un attivo totale pari a 102 miliardi di euro, un fatturato complessivo di 43 miliardi di euro e circa 240.000 dipendenti. Ponendo una lente di ingrandimento sul campione originario, volgiamo ora la nostra attenzione sui servizi pubblici locali (di seguito SPL) erogati tramite queste imprese. Essi risultano la parte più importante delle imprese da noi originariamente considerate. Nel 2005, enti pubblici locali risultano azionisti in 501 società di SPL, con un attivo totale pari a 75 miliardi di euro, un fatturato di 32 miliardi di euro e circa 178.000 dipendenti: tutti numeri che contano per il 75 per cento delle imprese pubbliche locali.

Come mostra la Tabella 1, vediamo subito chiaramente come un quarto del campione presenta diversi livelli di governo come azionisti della stessa impresa; il coinvolgimento di enti locali di diverso livello pare quindi essere un aspetto abbastanza comune. La maggior parte delle imprese di SPL sono partecipate esclusivamente da enti locali e regionali e non anche dallo stato, che compare come azionista soltanto in 10 imprese. L'ente territoriale più frequente nell'azionariato è il comune, presente nel 94 per cento delle imprese di servizio pubblico locale e presente come *unico* azionista pubblico nel 71 per cento delle imprese considerate.

---

<sup>15</sup> Per un maggiore dettaglio riguardo al processo di identificazione del campione, si faccia riferimento a Scarpa *et al.*, (2009).

La graduatoria per valore dell'attivo totale conferma la rilevanza economica delle imprese partecipate dalle amministrazioni comunali rispetto agli altri livelli di governo locale. Le imprese ove l'unico azionista pubblico è un comune (o più comuni) rappresentano il 79, il 78 e il 72 per cento, rispettivamente dell'attivo, del fatturato e dell'occupazione delle imprese a partecipazione pubblica locale operanti nell'ambito dei servizi pubblici.

Il "capitalismo municipale" emerge quindi come il modello prevalente nel sistema delle partecipazioni pubbliche locali nei SPL. Regioni e province rivestono un ruolo minore. Per le regioni, questo è in parte il riflesso della storia relativamente breve di questo ente territoriale, che si è trovato a colmare un gap funzionale tra stato e governo locale quando però ormai la fornitura della gran parte dei servizi pubblici locali era già stata organizzata. Le province invece svolgono un ruolo importante nell'attuazione di piani territoriali di coordinamento, delle politiche del lavoro e di formazione, e delle politiche di sviluppo locale, attività per le quali la società di capitali non rappresenta forse la forma organizzativa più idonea. Non bisogna comunque dimenticare le importanti competenze delle province in tema di mobilità, ed è per questo che si riscontrano partecipazioni importanti nel settore trasporti.

Per altro, come abbiamo visto, la presenza comunale è molto più antica di quella provinciale, che è stata consentita solo a partire dal 1925, in un periodo che comunque non era esattamente favorevole ad una espansione della presenza pubblica locale. La Tabella 2 presenta la classifica dei primi venti enti locali e regionali per valore delle partecipazioni nelle imprese di servizio pubblico locale, misurate in termini di attivo. L'attivo totale è misurato secondo l'effettiva quota di partecipazione (in termini di diritti di proprietà e non diritti di controllo) degli enti nelle società. Il portafoglio più ricco è quello del comune di Milano (con un attivo totale di quasi 10 miliardi di euro), seguito dal comune di Roma, ma con un attivo di circa la metà. Tra i primi venti enti abbiamo – piuttosto naturalmente – i maggiori comuni capoluogo, con una netta prevalenza delle aree a nord e soltanto tre città del centro-sud (Roma, Napoli e Palermo).

La tradizionale varietà culturale (ed economica) che caratterizza il nostro paese si conferma anche dal punto di vista delle scelte circa l'intervento pubblico locale e le strutture di governo. La presenza delle imprese pubbliche locali sul territorio segue un modello piuttosto chiaro (Tabella 3). Le imprese di servizio pubblico locale si

concentrano tipicamente nelle maggiori regioni del Centro-Nord. La regione con il maggior numero di imprese pubbliche che erogano SPL è la Lombardia (100 società), seguita da Toscana, Veneto e Piemonte (rispettivamente con 61, 50 e 46 società), distaccate, ma con più di 30 società, ci sono Campania e Emilia Romagna (39 e 36 società rispettivamente).

Il dato non cambia in modo radicale se passiamo alla valutazione della rilevanza di queste imprese in termini di attivo totale o di fatturato, con valori che di nuovo diminuiscono quando ci spostiamo dal Nord al Sud. In particolare, non sorprende vedere il Lazio nel gruppo di testa, soprattutto grazie alla presenza del comune di Roma, mentre la Toscana risulta quinta in graduatoria grazie a molte imprese di media grandezza. E' interessante anche notare come la Campania, che non è certo tra le prime per volume d'affari o patrimonio, balzi invece al terzo posto nella classifica per numero di dipendenti, e qualcosa di analogo vale per la Sicilia, le cui imprese di SPL sono molto più importanti quanto a numero di dipendenti che considerando l'attivo o i ricavi.

## **5. La performance delle imprese dei servizi pubblici locali**

Al centro del dibattito pubblico sui servizi pubblici locali vi è la questione se essi siano oggi gestiti secondo criteri di efficienza, e sulla base dei nostri dati è possibile dire qualcosa a riguardo. Purtroppo, su un campione così ampio e su settori così diversificati non è stato possibile raccogliere dati attendibili sui livelli di output e sulla dotazione di tutti i fattori, così che vere e proprie analisi di produttività e di efficienza non risultano praticabili. Quanto invece può essere misurato è la capacità di queste imprese di generare reddito, ovvero la struttura dei loro costi.

Gli indici di redditività sul territorio presentano situazioni assai diversificate. A riguardo, è importante richiamare come, almeno a partire dalle vicende che hanno condotto alla Legge Giolitti, vi sia una apparente tensione tra due nozioni di intervento pubblico. Da un lato, vi è chi ritiene che queste imprese debbano essere semplici erogatrici di servizi per la collettività e che possano farlo a condizioni più favorevoli per i consumatori di quanto non farebbe un'impresa privata. In altre situazioni, queste imprese sono viste come potenziali canali per il finanziamento delle amministrazioni locali. Un'analisi sui risultati di bilancio consente allora di capire quali di questi due atteggiamenti prevalga in diverse zone del paese.

Si noti per altro che in diverse situazioni la presenza dell'ente locale in settori remunerativi può servire a finanziare altre attività pubbliche organizzate anch'esse in forma di impresa. Spesso, ad esempio, la costituzione di imprese multi servizio ha obbedito proprio a questa logica del sussidio incrociato: finanziare (e talvolta nascondere) le perdite di un servizio con i proventi che derivano da un'altra attività. E' ancora più facile che questa compensazione emerga in questa analisi, che aggrega i dati su base territoriale, cosa che per altro ci pare estremamente utile per una rappresentazione sintetica del fenomeno. Ovviamente, anche per queste ragioni, l'interpretazione dei risultati richiederà estrema cautela.

Ciò premesso, esistono diversi possibili indicatori, il cui significato e interpretazione sono leggermente differenti. La redditività può essere misurata attraverso il rapporto tra margine operativo lordo (Mol, ovvero la differenza tra ricavi e costi operativi) e fatturato, nonché con l'utile, eventualmente rapportato al fatturato o al numero di dipendenti. Mentre il Mol guarda alla gestione caratteristica prescindendo dalla gestione finanziaria, l'utile comprende anche i risultati delle scelte di indebitamento.

Con riferimento ai dati riportati nella Tabella 3, partiamo dalle performance operative e consideriamo il rapporto tra margine operativo lordo e ricavi, che nella media nazionale si colloca all'11,8 percento. Non sorprende che le prime quattro regioni siano tutte al Nord. Prima risulta la Valle d'Aosta (con un dato che però fa riferimento all'unica impresa pubblica del settore di dimensioni sufficienti da entrare nel nostro campione), seguita da vicino dall'Emilia Romagna (22,1 percento) e da altre due regioni a statuto speciale, Friuli Venezia Giulia e Trentino Alto Adige. Le Marche sono la prima regione del Centro-Sud secondo questo indicatore di performance. Le uniche regioni del Nord al di sotto della media nazionale sono il Veneto e la Liguria, che fanno registrare un rapporto medio tra Mol e ricavi dell'11,2 e del 6,2 percento. Chiudono la graduatoria due regioni che presentano una performance media negativa, ovvero la Campania con un rapporto pari a -1,3% e la Sardegna con un preoccupante -6,2%.

L'utile per addetto presenta una maggiore variabilità territoriale. Se costruiamo i dati medi di regione pesando in base al numero dei loro dipendenti, guida ancora la classifica la Valle d'Aosta. Considerando invece le regioni per cui abbiamo un numero abbastanza rappresentativo di casi, ritroviamo alla testa della classifica Lombardia (con

un utile per addetto pari a 20.450 euro), seguita a distanza da Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia e Trentino Alto Adige. Il numero delle regioni che mostrano una performance negativa è decisamente elevato (otto); tra queste, una soltanto si trova al nord (Liguria) che chiude la classifica insieme a una regione del centro, l'Abruzzo dove le perdite per addetto sono di circa 3.000 euro.

Dato il diffuso timore che le aziende pubbliche tendano a presentare costi del personale mediamente elevati, è allora interessante esplorare il rapporto tra questi costi ed i ricavi delle aziende. Qui la classifica sembra essersi ribaltata (ma in senso negativo): la regione che presenta una maggiore incidenza dei costi del lavoro sui ricavi è la Campania, dove questo indicatore raggiunge il 51,5 percento, quasi a pari "merito" con la Sardegna. Seguono poi Calabria, Puglia e Liguria dove il rapporto supera il 45 percento (ancora una volta mentre le regioni del nord normalmente appaiono "virtuose", quella ligure si comporta in modo diverso). Le regioni dove il costo del personale è più contenuto rispetto ai ricavi aziendali sono la Lombardia (20,2 percento) e l'Emilia Romagna (17,7 percento), sempre superate dalla Valle d'Aosta (4 percento della Compagnia valdostana delle acque S.p.A.).

L'ultima colonna della Tabella 3 riporta infine l'indebitamento delle imprese di servizio pubblico locale partecipate dagli enti locali e regionali. La media nazionale è pari al 68 percento del totale dell'attivo, e i valori più elevati si rilevano nelle regioni del Sud, come Basilicata (89 percento dell'unica società presente nell'analisi), Campania (84 percento), Calabria (78 percento), Sicilia (77 percento) e Sardegna (76 percento) ma anche in Lazio (79 percento) e Liguria (76 percento). L'altra regione del nord che presenta valori superiori alla media è il Veneto (70 percento). I livelli minimi di indebitamento si riscontrano in Friuli Venezia Giulia e Trentino Alto Adige, escludendo Valle d'Aosta e Molise che presentano singoli casi nel campione.

Fatta eccezione per la Liguria, che presenta spesso indicatori molto vicini a quelli delle regioni meridionali, parrebbe di poter identificare due modelli assai diversi. Da un lato, al centro nord sembra prevalere un modello che possiamo etichettare del "comune imprenditore", che utilizza le imprese per ottenere utili da spendere poi per le sue attività maggiormente istituzionali<sup>16</sup>. Si noti che questo modello è abbastanza simile

---

<sup>16</sup> Questo può anche spiegare parte della correlazione tra spesa totale degli enti locali e presenza delle imprese pubbliche locali: in quanto fonte di reddito, le imprese locali servono esattamente a consentire a

a quello che emerge per le imprese oggi rimaste nelle mani dello stato, imprese che sono omesse da questa analisi anche perché molto più note, ma che tipicamente servono proprio a finanziare il Tesoro.

In altre parti del paese prevale invece il modello di un ente locale erogatore di servizi, che non sa, oppure non riesce, o forse non si preoccupa neppure di trovare maggiori risorse attraverso un'attività imprenditoriale pubblica, magari rivolta a servizi di pubblica utilità, ma comunque effettuata a condizioni remunerative. Questo è il modello che parrebbe emergere soprattutto, ma non solo, al centro-sud, ove le imprese pubbliche locali sono tipicamente centri di erogazione di servizi, anche a costo di pesanti squilibri di bilancio.

E' evidente che questo può essere in parte ascritto ad un "effetto di composizione": al nord è particolarmente elevata la presenza pubblica in settori redditizi; il settore energetico rappresenta un evidente esempio proprio di questo tipo di impresa. Una analisi più attenta a livello settoriale risulta a questo punto necessaria per effettuare confronti significativi.

Le imprese a partecipazione pubblica locale sono state suddivise per settore produttivo distinguendo tra servizi energetici, idrici, ambientali, imprese multi servizio e i trasporti pubblici locali. Il comparto energetico si distingue leggermente dagli altri per un minore numero di imprese e per una maggiore dimensione, sia in termini di attivo che di fatturato. D'altra parte, il settore dei trasporti locali rappresenta il 45 per cento dell'occupazione complessiva delle imprese di servizio pubblico locale, mentre la sua quota dell'attivo è pari soltanto al 16 per cento (e il 18 per cento dei ricavi, qui non riportati). Una simile conclusione può essere tratta per il settore ambientale che dà occupazione al 21 per cento degli impiegati nei servizi pubblici locali con una quota invece esigua del 7 per cento in termini di attivo totale (e dell'11 per cento in termini di ricavi). Se è probabilmente vero che questi sono settori ad alta intensità di lavoro, il dubbio che questa differenza possa attribuirsi a scelte non ovvie di alcune delle imprese in questione emerge con forza, e su questo torneremo tra breve.

I dati sulla ripartizione settoriale delle imprese del campione confermano che la proprietà pubblica locale si concentra tipicamente in industrie a rete che forniscono servizi di interesse generale. Nel dibattito nazionale si esprime spesso il timore che la

---

chi segua questo modello di potere spendere di più, intervenendo sul territorio con maggiori risorse. Per un approfondimento si veda Scarpa *et al.* (2009).

presenza pubblica a livello locale rappresenti una grave distorsione della concorrenza. Si può discutere ampiamente se sia o meno opportuno che gli enti locali mantengano una presenza diretta in queste imprese, piuttosto che puntare invece sulla esternalizzazione dei servizi a privati e riservare a se stessi una mera funzione di controllo. In ogni caso, la grande maggioranza delle imprese a partecipazione pubblica locale fa riferimento ai settori nei quali l'intervento pubblico è quanto meno tradizionale, e ove la presenza diretta, per quanto – se si vuole – del tutto discutibile, appare fisiologica piuttosto che essere una evidente patologia.

Passando poi ad una più attenta analisi delle performance di queste imprese, i dati riassunti nella Tabella 4 confermano come le imprese del settore energetico siano considerevoli fonti di reddito per i loro azionisti pubblici: ogni dipendente di queste imprese genera in media un utile per addetto di oltre 43.000 euro annui. Non è invece sorprendente constatare che le imprese operanti nei servizi ambientali e nel trasporto pubblico locale presentano perdite piuttosto sistematiche (pur considerando i trasferimenti che costituiscono parte integrante - e preponderante - dei loro ricavi soprattutto in questo ultimo settore). E' altresì vero che il costo del lavoro gioca un ruolo importante sui costi complessivi sostenuti dall'azienda, e proprio nei trasporti l'incidenza di questo dato sui ricavi aziendali è particolarmente forte. In particolare, nei trasporti pubblici locali i costi del personale assorbono circa il 54 per cento dei ricavi; un valore molto alto se confrontato poi con il valore medio dell'indice, inferiore al 30 per cento.

Incrociando i dati di settore con quelli geografici, siamo ora in grado di vedere in quale misura le differenziazioni geografiche sono solo il risultato di un effetto di composizione che favorisce certe aree rispetto ad altre. A prescindere dal fatto che comunque – almeno in qualche misura – anche la presenza di un comune in un settore o in un altro è una precisa scelta, anche analisi all'interno dei settori evidenziano comunque differenze importanti. Il caso dei servizi ambientali (v. Tabella 5) è probabilmente quello più clamoroso, ma anche negli altri settori appare chiaro come la varietà di situazioni che si incontra nel paese abbia a che fare (anche) con stili gestionali troppo differenti perché possano essere tutti efficienti. Da un lato, abbiamo rapporti capitale/lavoro doppi tra imprese del nord e del sud; difficile dire se si tratti di sovracapitalizzazione nelle prime, o (più probabilmente) di un eccesso di personale



nelle seconde, ma si tratta di differenze tali da attirare inevitabilmente l'attenzione. Allo stesso modo, anche se il parametro dell'utile non è necessariamente l'unico da considerare, il fatto che le perdite delle 34 imprese censite nelle regioni del meridione siano capaci di eguagliare in valore assoluto gli utili di tutte le altre 92 imprese del centro-nord è un fatto che si fatica a giudicare casuale. Di fronte a tale varietà di situazioni, il legislatore nazionale si trova davanti ad una sfida oggettivamente formidabile: come intervenire con una norma generale che blocchi i comportamenti perversi senza tarpare le ali alle imprese che invece già oggi operano correttamente?

## 6. Azionisti pubblici e privati

Un'analisi interessante che può ora essere approfondita riguarda come il rapporto tra l'azionista pubblico e il privato si articola nei diversi settori. La Tabella 6 fornisce un'idea di quanto possa essere rilevante la presenza pubblica totalitaria, oltre a presentare la distribuzione delle imprese per categorie di azionisti di riferimento<sup>17</sup> nelle diverse aree. A questo fine, abbiamo considerato cinque possibili categorie di azionisti: le regioni, le province, i comuni, i soci privati nazionali e soci (pubblici o privati) di altra nazionalità. Per ogni impresa, abbiamo poi individuato un singolo azionista di riferimento sulla base del possesso dei maggiori diritti di controllo finali all'interno della compagine azionaria. Evidentemente, la presenza privata è normalmente orientata al profitto e non sorprende che non sia per nulla omogenea.

Una delle caratteristiche che emerge con evidenza è l'elevata concentrazione di società interamente pubbliche nei settori del trasporto locale (il 79 percento delle società classificate nel settore è interamente in mano pubblica), in quelli della gestione dei servizi idrici e dei rifiuti (con percentuali rispettivamente del 77 e 76). Questi tre settori sono quelli che dipendono in modo più pesante da trasferimenti pubblici, che vengono

---

<sup>17</sup> Al fine di determinare in modo rigoroso il potere di controllo dei governi locali nelle imprese da loro partecipate ma aperte al capitale privato, abbiamo misurato i diritti di controllo finali attraverso il concetto del *weakest link*. Questa metodologia, largamente utilizzata in finanza a partire dai lavori di La Porta *et al.*, consente di calcolare i diritti di controllo finali degli azionisti anche in casi di strutture piramidali complesse, classi di azioni multiple e partecipazioni incrociate. Secondo questo criterio, i diritti di controllo finali di un dato azionista sono dati dal valore minimo delle partecipazioni indirette lungo la catena di controllo. Nel caso di catene di controllo multiple, i diritti di controllo finali riferibili a un singolo azionista vengono sommati per tutte le catene di controllo. Per esempio, si supponga che un azionista possieda il 50 percento della società A e il 30 percento della società B. Si immagina poi che la società A possieda a sua volta il 30 percento della società C mentre la società B possiede il 10 percento di C. Di conseguenza, in questo caso, i diritti finali di controllo di questo azionista sull'impresa C sono pari a  $\min(50, 30) + \min(30, 10) = 40$  percento.

erogati spesso senza regole chiare (o rispettate) e che quindi sono maggiormente esposti al rischio di interferenza politica.

Un dato simile emerge dalla categoria delle *multiutility* ove la presenza totalitaria pubblica emerge nel 77 per cento dei casi. Diversamente da quelli appena considerati, per altro, questo comparto soffre probabilmente proprio della intrinseca eterogeneità delle attività gestite. L'investimento privato richiede profitti e, soprattutto, chiarezza e spesso queste imprese multi servizio servono a celare sussidi incrociati tra settori in utile (tipicamente, la gestione di servizi energetici) e settori in perdita (servizi cimiteriali, illuminazione pubblica, etc.).

Per converso, la partecipazione privata è molto più frequente nel settore dell'elettricità e del gas (il 45 per cento), dove la presenza del socio di riferimento straniero non si può definire trascurabile rispetto all'intero comparto dei servizi pubblici locali: il capitale estero rappresenta quasi il 10 per cento dell'attivo delle imprese del settore, soprattutto con le francesi Edf (attraverso Edison - AEM Milano) e Suez (attraverso Acea-Electrabel).

Nell'intero comparto dei servizi pubblici locali, le imprese ove l'azionista privato è il socio di riferimento rappresentano un numero molto limitato di casi. Anche se in aggregato il socio pubblico è il maggior azionista nell'89 per cento delle imprese del campione - e quasi sempre l'azionista pubblico è un comune - tuttavia la scomposizione settoriale mette in evidenza alcune particolarità, come nel caso in cui l'ambito operativo della partecipazioni locali si estenda oltre l'ambito comunale. In particolare, risulta non trascurabile la quota di imprese operanti nel trasporto pubblico locale e nelle autostrade che sono controllate dalle province. La presenza di società estere quali maggiori azionisti nelle imprese partecipate da enti locali e regionali è un fenomeno che in aggregato risulta relativamente marginale, riguardando poco meno del 2 per cento del campione.<sup>18</sup>

Valutiamo ora se la presenza pubblica possa legarsi a risultati di impresa significativamente differenti da quanto avviene in imprese a capitale privato e lo facciamo attraverso un interessante esperimento statistico su se e come la "privatizzazione" parziale delle imprese pubbliche locali sia associata ad indicatori di

---

<sup>18</sup> Ad esempio, nel comparto idrico sono presenti Suez (oggi GdF-Suez), e l'altra multinazionale francese Veolia. Nel trasporto pubblico locale, l'inglese Arriva è invece socio di riferimento della Saf, la società autoservizi del Friuli.

performance differenti. Questo aspetto viene isolato studiando le differenze fra i valori degli indici nel campione delle società miste e i valori di un campione di controllo costituito dalle società a capitale interamente pubblico.

Nella Tabella 7 il confronto viene realizzato all'interno dei cinque settori di servizio pubblico locale per tenere conto di eventuali specificità settoriali che potrebbero influire sulla valutazione. I test vengono condotti anche su sottocampioni che escludono le società quotate, dal momento che diversi studi hanno documentato i profondi effetti sugli incentivi manageriali e quindi sull'efficienza della quotazione in borsa (Gupta, 2002). Sulle differenze fra i valori mediani degli indicatori di bilancio prescelti, viene poi eseguito il convenzionale test statistico di significatività<sup>19</sup>, che consente di verificare se la differenza tra questi valori sia significativamente diversa da zero.

Come si vede da queste tabelle, questo test mostra in modo netto come l'apertura al capitale privato in specifici settori sia spesso associata a maggiore redditività ed efficacia gestionale, anche se con interessanti *caveat*. A tale proposito presentiamo i risultati dei test sul rapporto tra Mol e fatturato e vediamo come le società miste presentano una redditività superiore rispetto alla società a totale partecipazione pubblica nei settori dei servizi ambientali e del trasporto pubblico locale, mentre questa differenza non risulta significativamente diversa da zero nei settori energetici, idrico, e delle *multiutility*. Risultati del tutto analoghi emergono se consideriamo un indice di efficienza quale il rapporto tra costo del lavoro e fatturato.

Quanto sembra emergere è quindi che la presenza di capitale privato sia effettivamente associata a maggiori utili operativi e minore arrendevolezza rispetto al fattore lavoro. Il timore che imprese totalmente in mano pubblica vengano talvolta utilizzate come serbatoi di posti di lavoro meno produttivi (e magari di clientela politica) trova un qualche fondamento nell'analisi.

Per altro, si noti che la differenza pubblico privato risulta assai meno marcata nei settori la cui regolazione è buona (o anche, come nell'idrico, semplicemente ragionevole).<sup>20</sup> Un discreto assetto regolatorio costringe le imprese a essere ragionevolmente efficienti anche se pubbliche (stemperando un po' il tema

---

<sup>19</sup> Wilcoxon Test

<sup>20</sup> Anche la categoria delle *multi utility* non mostra particolari differenze di efficienza tra pubbliche e miste, ma questa categoria è troppo eterogenea perché si possa giungere a conclusioni altrettanto nette

pubblico/privato). Invece, laddove la regolazione è totalmente politica (come nel trasporto locale o nei rifiuti) le imprese pubbliche evidenziano effettivamente comportamenti assai diversi da quelle miste.

## 7. Conclusioni

La riforma dei servizi pubblici locali attualmente in corso di attuazione a valle dell'articolo 23 bis e dei successivi provvedimenti di legge affronta alcuni dei nodi del settore, ma lascia ancora senza risposte alcuni problemi che invece sono sul tappeto. Gli elementi sui quali la riforma si concentra sono due. Il primo, la preferenza piuttosto netta per meccanismi competitivi di individuazione del gestore; il secondo, la spinta per l'apertura del capitale delle imprese ai privati. Sul primo tema la nostra analisi non dice molto, anche se la letteratura in materia sostiene la desiderabilità delle gare.<sup>21</sup> I dati qui presentati mostrano invece come la presenza di investitori privati sembri rappresentare un elemento positivo per la gestione delle imprese del settore rispetto ad assetti totalmente pubblici.

Il primo aspetto che invece rimane estraneo alla riforma è il tema della regolazione. Abbiamo visto come la presenza di una regolazione accettabile dei settori possa imporre anche a imprese totalmente in mano pubblica di seguire canoni di efficienza più rigorosi. Allo stesso modo, alla radice di alcuni dei problemi di redditività delle imprese abbiamo spesso una regolazione che fissa prezzi non in linea con i costi, o con meccanismi che non danno certezze agli investitori privati. Su tutto questo sarà necessario intervenire.

Allo stesso modo, resta aperta la questione di come affrontare situazioni variegata come quelle qui rappresentate con una norma generale. Da un lato, in alcune zone del paese il sistema delle imprese pubbliche viene utilizzato per sostenere l'occupazione imponendo oneri impropri alle amministrazioni pubbliche e ai consumatori. Porre limiti severi all'autonomia di queste imprese pare doveroso, ma purtroppo, data questo potrebbe però richiedere di far soggiacere alle medesime limitazioni anche imprese in

---

<sup>21</sup> Ad esempio, Boitani *et al.* (2010) e la letteratura ivi citata.

realità efficienti. Questo non solo pone problemi di equità, ma rischia anche – limitandone la libertà operativa – di minare la stessa efficienza di queste ultime.<sup>22</sup>

Da come il legislatore italiano riuscirà ad affrontare queste sfide dipenderà il futuro di questo settore e, come si è visto, di un ambito di intervento molto importante del sistema pubblico nazionale.

---

<sup>22</sup> Si noti come la recente sentenza della Corte Costituzionale 325/2010 abbia ribadito come il tema della gestione dei servizi pubblici locali ricada all'interno della tutela della concorrenza, ovvero rappresenti un tema sul quale la competenza statale domina nettamente rispetto a quella regionale.

## Bibliografia

Boitani, A., M. Nicolini, e C. Scarpa (2010), *Do Competition and Ownership Matter? Evidence from Local Public Transport in Europe*, FEEM Working Paper No. 9.2010, Fondazione Eni Enrico Mattei, Milano.

Gupta, N. (2002), *Partial Privatization and Firm Performance*, Journal of Finance 60 (2), 987–1015.

La Porta, R., Lopez-de-Silanes, F., e Shleifer, A. (1998), *Corporate Ownership around the World*, Journal of Finance, Vol.54, 471-518.

Montemartini, G. (1902), *Municipalizzazione dei pubblici servizi*, Milano, Società Editrice Libreria.

Sabbatini, D. (2007), *I servizi pubblici locali tra mercato e regolazione*, Roma, serie Questioni di economia e finanza, Banca d'Italia.

Sapelli, G. (1986), *Comunità e mercato. Socialisti, cattolici e «governo economico municipale» agli inizi del ventesimo secolo*, Bologna, il Mulino.

Scarpa, C., P. Bianchi, B. Bortolotti e L. Pellizzola (2009) “*Comuni S.p.A. Il capitalismo municipale in Italia*”, Il Mulino, Bologna.

## Tabelle Servizi Pubblici Locali

Tabella 1. *Distribuzione delle Imprese pubbliche locali di servizio pubblico locale per livello di governo, 2005 (Milioni di Euro)*

Livello di Governo	Numero imprese	di cui		Attivo Totale	Attivo Medio	Ricavi Totali	Ricavi Medi	Dipendenti Totali	Dipendenti Medi
		Quotate	Non Quotate						
Regioni	11	0	11	3.423	311	1.260	115	8.314	756
Province	10	0	10	469	47	298	30	2.146	215
Comuni	354	6	348	58.966	167	24.910	70	127.612	360
<b>Casi Misti:</b>									
Stato e Enti Locali	10	0	10	915	92	409	41	2.328	233
Regioni e Province	1	0	1	477	477	305	305	3.471	3.471
Regioni e Comuni	4	0	4	528	132	275	69	1.438	360
Regioni, Province e Comuni	5	0	5	239	48	168	34	2.337	467
Province e Comuni	106	3	103	9.546	90	4.477	42	30.670	289
<b>Totale</b>	<b>501</b>	<b>9</b>	<b>492</b>	<b>74.563</b>	<b>149</b>	<b>32.104</b>	<b>64</b>	<b>178.316</b>	<b>356</b>

Fonte: Elaborazioni su dati AMADEUS Database (Bureau van Dijk)

Tabella 2 *I 20 maggiori enti locali e regionali per presenza tra le Imprese pubbliche locali di servizio pubblico locale, 2005*

Azionista	Area	Attivo Totale (Milioni)
1 Comune di Milano	Nord	9.729
2 Comune di Roma	Centro	5.398
3 Comune di Torino	Nord	3.800
4 Comune di Brescia	Nord	2.485
5 Comune di Napoli	Sud	1.423
6 Comune di Genova	Nord	1.202
7 Regione Valle D'Aosta	Nord	1.109
8 Regione Puglia	Sud	1.005
9 Comune di Verona	Nord	925
10 Regione Campania	Sud	848
11 Comune di Bologna	Nord	768
12 Comune di Parma	Nord	694
13 Comune di Venezia	Nord	629
14 Comune di Palermo	Sud	622
15 Comune di Ravenna	Nord	481
16 Comune di Modena	Nord	478
17 Comune di Firenze	Centro	447
18 Comune di Reggio Emilia	Nord	432
19 Provincia di Bolzano	Nord	429
20 Comune di Padova	Nord	416

Fonte: Elaborazioni su dati AMADEUS Database (Bureau van Dijk)

Tabella 3 *Indici di Performance per regione, 2005*

Regione	Numero imprese	Attivo Totale *	Dipendenti Totali	Margine Operativo Lordo/Ricavi (% Media)	Utile per Addetto (Media) **	Costo del Lavoro/ Ricavi (% Media)	Debito/Attivo Totale (Media)
Valle D'Aosta	1	1.109,50	296	31,67	175,47	4,03	0,46
Piemonte	46	6.588,12	14.582	14,60	-2,68	25,31	0,64
Lombardia	100	26.249,24	28.314	15,04	26,52	20,22	0,60
Trentino Alto Adige	20	2.482,59	4.123	18,13	50,11	22,16	0,51
Veneto	50	3.929,70	12.899	11,22	5,17	26,41	0,70
Friuli Venezia Giulia	15	1.717,85	4.870	18,19	8,13	27,33	0,54
Liguria	16	2.586,88	11.501	6,21	-1,80	45,97	0,76
Emilia Romagna	36	8.249,66	13.376	22,13	25,59	17,77	0,59
Toscana	61	4.207,72	12.539	8,05	9,09	25,45	0,73
Marche	27	1.044,06	3.364	17,01	11,03	27,21	0,66
Umbria	11	743,88	2.829	16,76	-0,77	30,43	0,73
Lazio	22	8.351,99	31.988	8,33	-15,41	35,97	0,79
Abruzzo	11	510,90	2.333	10,56	-17,07	38,87	0,63
Molise	1	126,97	75	8,87	28,91	20,41	0,35
Campania	39	3.404,69	19.964	-1,34	-1,58	51,51	0,84
Puglia	20	1.658,24	6.124	4,96	-0,50	47,64	0,75
Basilicata	1	117,07	369	6,99	-2,18	25,10	0,89
Calabria	5	196,51	1.040	5,83	5,39	49,39	0,78
Sardegna	3	134,91	1.012	-6,23	8,51	51,36	0,76
Sicilia	16	1.152,46	6.718	6,00	-1,61	32,10	0,77
<b>Media</b>	<b>25</b>	<b>3.728,15</b>	<b>8.916</b>	<b>11,78</b>	<b>10,53</b>	<b>28,96</b>	<b>0,68</b>

\* Milioni di Euro

\*\* Migliaia di Euro. L'utile per addetto è stato calcolato come rapporto tra utile totale e addetti totali per regione.

Fonte: Elaborazioni su dati *AMADEUS Database* (Bureau van Dijk) e *Demo-Istat (ISTAT)*.



Tabella 4 *Indici di performance per settore, 2005*

<b>Settore</b>	<b>Numero imprese</b>	<b>Attivo Totale *</b>	<b>Dipendenti Totali</b>	<b>Margine Operativo Lordo/Ricavi (% Media)</b>	<b>Utile per Addetto (Media) **</b>	<b>Costo del Lavoro/ Ricavi (% Media)</b>	<b>Debito/Attivo Totale (Media)</b>
Elettricità e Gas	66	25.391,94	14.976	17,30	43,22	9,86	0,62
Servizi Idrici	111	13.996,70	20.070	13,13	3,56	22,94	0,60
Servizi Ambientali	127	5.810,54	36.340	9,81	-3,32	31,40	0,79
Multiutility	97	17.360,92	27.367	14,35	12,26	19,71	0,60
Trasporti Locali	100	12.002,83	79.563	6,66	-1,08	53,97	0,74
<i>Totale</i>	<i>501</i>	<i>74.562,92</i>	<i>178.316</i>	<i>11,78</i>	<i>4,75</i>	<i>28,96</i>	<i>0,68</i>

\* Milioni di Euro

\*\* Migliaia di Euro. L'utile per addetto è stato calcolato come rapporto tra utile totale e addetti totali.

Fonte: Elaborazioni su dati AMADEUS Database (Bureau van Dijk)

Tabella 5 *Indicatori di bilancio per le imprese del settore ambientale, 2005*

	<b>Numero delle imprese</b>	<b>Attivo per dipendente</b>	<b>Ricavi per addetto</b>	<b>Utile totale</b>
Nord	57	202,4	134,4	25.821,0
Centro	35	172,5	109,3	4.760,0
Sud	34	100,3	67,8	-29.435,0
Totale	126	159,6	104,6	1.146,0

Fonte: Elaborazioni su dati AMADEUS Database (Bureau van Dijk)

Tabella 6 *Gli azionisti di riferimento, 2005*

<b>Settore</b>	<b>Numero imprese</b>	<i>di cui a capitale interamente pubblico:</i>		<b>Soci pubblici (%)</b>	<i>di cui:</i>			<b>Socio privato nazionale (%)</b>	<b>Socio estero (%)</b>
		<b>Numero</b>	<b>%</b>		<b>Regione</b>	<b>Provincia</b>	<b>Comune</b>		
Elettricità e Gas	66	36	0,55	90,9	0,0	4,5	86,4	6,1	3,0
Servizi Idrici	111	86	0,77	96,4	4,5	8,1	83,8	2,7	0,9
Servizi Ambientali	127	97	0,76	93,7	0,0	5,5	88,2	6,3	0,0
Multiutility	97	74	0,76	96,9	0,0	1,0	95,9	2,1	1,0
Trasporti Locali	100	79	0,79	95,0	8,0	22,0	65,0	4,0	1,0
<i>Totale</i>	<i>501</i>	<i>372</i>	<i>0,74</i>	<i>94,8</i>	<i>2,6</i>	<i>8,4</i>	<i>83,8</i>	<i>4,2</i>	<i>1,0</i>

Fonte: Elaborazioni su dati AMADEUS Database (Bureau van Dijk)

Tabella 7 *Apertura del capitale ai privati: redditività ed efficienza, 2005*

(a) *Margine Operativo Lordo/Fatturato*

Settore	Elettricità e Gas	Servizi Idrici	Multiutility	Servizi Ambientali	Trasporti Locali
<b>Società a Capitale Interamente Pubblico (A)</b>					
<i>N. di Osservazioni</i>	36	86	74	97	79
Media	0.177	0.118	0.143	0.071	0.051
Mediana	0.102	0.141	0.112	0.088	0.067
<b>Società Miste (B)</b>					
<i>N. di Osservazioni</i>	30	25	23	30	21
Media	0.177	0.177	0.144	0.186	0.125
Mediana	0.132	0.155	0.134	0.155	0.115
<b>Società Miste (Escluse le Quotate) (C)</b>					
<i>N. di Osservazioni</i>	26	24	19	30	21
Media	0.175	0.174	0.135	0.186	0.125
Mediana	0.101	0.142	0.114	0.155	0.115
<b>Differenza tra le Mediane (B) - (A)</b>	0.030	0.014	0.022	0.067***	0.048**
Wilcoxon Z-Stat	0.026	0.042	1.154	3.599	2.560
<b>Differenza tra le Mediane (C) - (A)</b>	0.000	0.001	0.002	0.067***	0.048**
Wilcoxon Z-Stat	0.471	0.123	0.457	3.599	2.560

(b) *Costo del Lavoro/ Ricavi*

Settore	Elettricità e Gas	Servizi Idrici	Multiutility	Servizi Ambientali	Trasporti Locali
<b>Società a Capitale Interamente Pubblico (A)</b>					
<i>N. di Osservazioni</i>	36	85	73	97	79
Media	0.107	0.235	0.198	0.336	0.556
Mediana	0.099	0.224	0.170	0.317	0.576
<b>Società Miste (B)</b>					
<i>N. di Osservazioni</i>	30	25	23	30	21
Media	0.088	0.209	0.195	0.244	0.477
Mediana	0.065	0.231	0.171	0.225	0.502
<b>Società Miste (Escluse le Quotate) (C)</b>					
<i>N. di Osservazioni</i>	26	24	19	30	21
Media	0.091	0.208	0.210	0.244	0.477
Mediana	0.055	0.223	0.192	0.225	0.502
<b>Differenza tra le Mediane (B) - (A)</b>	-0.034	0.007	0.001	-0.091**	-0,074***
WilcoxonZ-Stat	-1.623	0.603	0.030	-2.219	-3.398
<b>Differenza tra le Mediane (C) - (A)</b>	-0.044	-0.001	0.022	-0.091**	-0,074***
WilcoxonZ-Stat	-1.598	-0.687	0.632	-2.219	-3.398

\*\*\* Significatività all'1 percento

\*\* Significatività al 5 percento

\* Significatività al 10 percento